



**You have downloaded a document from**  
**RE-BUŚ**  
**repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Zapowiedź praworządnej policji. O wyroku Pruskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 1882 r.

**Author:** Konrad Graczyk

**Citation style:** Graczyk Konrad. (2016). Zapowiedź praworządnej policji. O wyroku Pruskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 1882 r. W : U. Comi, W. Giemza (red.), "Państwo i konstytucja na przestrzeni dziejów : publikacja pokonferencyjna" (S. 1-11). Warszawa : Koło Naukowe Historii Prawa "Sapientia Iuris", Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz tak długo jak utwory zależne będą również obejmowane tą samą licencją.



UNIwersytet ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

# **Zapowiedź praworządnej policji. O wyroku Pruskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 1882 r.**

**Konrad Graczyk**

## **I. Wprowadzenie**

Przedmiotem rozważań jest wyrok zapadły w efekcie sporu między obywatelem a policją. Dla zrozumienia motywów i znaczenia orzeczenia konieczne wydaje się przytoczenie ewolucji prawa państwowego, która dokonała się w Niemczech. Zasadniczym zagadnieniem dla rozstrzygnięcia była bowiem dokonana przez sąd redefinicja zakresu pojęcia policji.

## **II. Policja**

Słowo „policja” (niem. *Polizei*, łac. *politia*), pochodzące od greckiego „*politeia*”, było znane już w czasach starożytnych. Arystoteles w swoim dziele pt. „*Politeia*” posługiwał się tym terminem nie w dzisiejszym znaczeniu umundurowanej i uzbrojonej formacji służącej społeczeństwu i przeznaczonej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>11</sup>, lecz na określenie całości organizmu państwowego<sup>12</sup>. Również w czasach średniowiecznych nie było mowy ani o policji, ani o prawie policyjnym. Nie mogło być inaczej, skoro nie funkcjonowało wtedy prawo państwowe w dzisiejszym znaczeniu, a kompetencje policyjne książąt miały jednak charakter prywatny<sup>13</sup>. Policja pojawiła się w Niemczech po raz pierwszy w 1492 roku w rozporządzeniu wydanym w Norymberdze. Autor tego aktu prawnego posługiwał się określeniem „dobrej policji” (*gute Polizei*). Pod tym pojęciem rozumiano wówczas dobry stan państwa, spraw państwowych w ogólności, dobrobyt ogółu. Policja była utożsamiana z doczesnością, świeckością, w przeciwieństwie do sfery duchowej, kościelnej. Policja była działalnością państwa, która obejmowała nie tylko administrację, ale także sądownictwo i władzę ustawodawczą<sup>14</sup>. Z tego powodu w policyjnych aktach prawnych można było uregulować każdą materię, poza tą właściwą kościołowi<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Art. 1 ustawy o Policji. Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179.

<sup>12</sup> E. Hölldorfer, *Die geschichtliche Entwicklung des Begriffes der Polizei nach deutschem Staatsrecht*, München 1899, s. 3.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>14</sup> K. Melcher, *Die Geschichte der Polizei*, Berlin 1926, s. 51.

<sup>15</sup> E. Hölldorfer, *op. cit.*, s. 6.

Mając powyższe na uwadze można stwierdzić, że pierwotny zakres terminu policja był bardzo szeroki, chyba najszerszy z możliwych. Jakim zmianom wobec tego podlegał? Redukcja wszechwładności policji odbywała się stopniowo, poprzez wyłączanie z jej właściwości konkretnych dziedzin<sup>16</sup>. Na początku doszło do wyłączenia spraw zagranicznych i spraw wojskowych. Jednym z postanowień pokoju westfalskiego było oddzielenie policji od sądownictwa oraz od polityki<sup>17</sup>. W ten sposób powstała negatywna definicja policji, obejmująca całość spraw państwowych, które nie należą do Kościoła, polityki, sądownictwa ani wojskowości<sup>18</sup>.

W czasach absolutyzmu monarchowie byli pełnymi suwerenami władzy, a ich celem było oczywiście „dobro ogółu”. Policja była aparatem, który służył panującemu do zapewnienia dobrobytu, co oznaczało, że swoim zainteresowaniem, „opieką” obejmowała wiele obszarów (np. handel, żywność, rzemiosło), a nie tylko porządek publiczny. Przy pomocy policji monarcha realizował swoje własne, subiektywnie rozumiane „dobro ogółu”<sup>19</sup>.

Ważne zmiany w omawianej materii pojawiły się w czasach oświecenia. Wtedy to doszło do trwałego rozróżnienia opieki społecznej oraz ochrony bezpieczeństwa. Symbolem tego był § 10 części II tytułu 17 Landrechtu, czyli Powszechnego prawa krajowego dla państw pruskich, który określał właściwość policji: *„Rozporządzenia potrzebne ku utrzymaniu spokojności, bezpieczeństwa i porządku publicznego, tudzież odwrócenia niebezpieczeństwa publiczności lub pojedynczym jej członkom zagrażającym, należą do urzędu policji”*<sup>20</sup>. Doniosłość tego uregulowania była tym większa, że po raz pierwszy kompetencja policji została ustawowo ograniczona. Kontrastowało to z rozwiązaniami czasów wcześniejszych, czasów państwa policyjnego, które cechowała arbitralność. Autor Landrechtu, Suarez, wyjaśniając zmiany poczynione w analizowanym obszarze, stwierdził że *„państwo jest uprawnione ograniczać wolność obywatela tylko o tyle, o ile jest to konieczne dla zapewnienia wolności i bezpieczeństwa wszystkich”*<sup>21</sup>. Dziś te słowa wydają się być oczywiste, ale na przełomie XVIII i XIX wieku stanowiły rewolucję.

### III. Kreuzberg-Urteil

Mimo precyzyjnego kodeksowego uregulowania policja była aktywna również poza obszarami wskazanymi w § 10 części II tytułu 17 Landrechtu. Ułatwiały to pozostałe przepisy

<sup>16</sup> K. Melcher, *Die Geschichte...*, s. 51.

<sup>17</sup> E. Hölldorfer, *op. cit.*, s. 11.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 11-12.

<sup>19</sup> K. Melcher, *op. cit.*, s. 54-55, E. Hölldorfer, *op. cit.*, s. 14.

<sup>20</sup> *Powszechne prawo krajowe dla państw pruskich*, Poznań 1826, t. 4, s. 327. [Pisownia oryginalna].

<sup>21</sup> K. Melcher, *op. cit.*, s. 60-61.

Landrechtu, mimo że nie były adresowane bezpośrednio do policji. Do zmiany praktyki nie wystarczyła zmiana przepisów prawa. Wydaje się, że potrzeba było zmian mentalnych – a te zaszły dopiero w latach 80. XIX w. Przełomowy charakter miał tutaj tytułowy wyrok z 1882 r., w literaturze niemieckiej znany jako Kreuzberg-Urteil<sup>22</sup>.

W okresie, w którym zapadło orzeczenie, działalność policji była regulowana<sup>23</sup> przez przywołany już Landrecht oraz ustawę z 11 marca 1850 r. o zarządzie policji<sup>24</sup> (*Polizei-Verwaltung*). W ustawie, dość krótkiej jak na dzisiejsze standardy (21 paragrafów), zostały sprecyzowane zadania policji, ustrój, podległość władzy miejscowej i centralnej, a także sytuacje, w których mogły być wydawane przepisy policyjne.

Analizowany wyrok został wydany przez pruski Najwyższy Sąd Administracyjny w Berlinie 14 czerwca 1882 r. Sądowi przyszło zająć się sprawą, która była efektem wydania przez Królewskie Prezydium Policji w Berlinie rozporządzenia policyjnego z 10 marca 1879 r. o ochronie pomnika, wybudowanego w dzielnicy Berlina Kreuzbergu, na pamiątkę zwycięstwa odniesionego nad Napoleonem. Podstawą prawną rozporządzenia były § 5, 6 i 11 ustawy o zarządzie policji z 1850 r. § 5 i 11 ustawy zawierały normę kompetencyjną, upoważniającą odpowiednio policję oraz rządy okręgowe do wydawania przepisów policyjnych. W § 6 zawarty był katalog dóbr, dla ochrony których przepisy mogły być wydawane. Były to m.in.: ochrona osób i mienia, porządek, bezpieczeństwo i łatwość ruchu na publicznych ulicach, handel artykułami spożywczymi, zgromadzenia publiczne, życie i zdrowie, ochrona przeciwpożarowa, powszechnie szkodliwe i niebezpieczne działania, przedsięwzięcia i zdarzenia, ochrona pól, lasów a także „wszystko inne, co w szczególnym interesie gmin i ich członków musi zostać policyjnie uporządkowane”<sup>25</sup>.

Treścią rozporządzenia policyjnego z 10 marca 1879 r. był zakaz wznoszenia w przyszłości budynków w dzielnicy otaczającej pomnik ponad określoną wysokość, aby nie ucierpiał widok z podstawy pomnika na miasto i jego otoczenie, ani widok samego pomnika (§ 1). Policja na prośbę posiadacza nieruchomości miała pisemnie określić, do jakiej wysokości i, jakiego rodzaju budynek mógł być w danym miejscu wzniesiony (§ 2). § 3 rozporządzenia zawierał odesłanie do § 367 nr 15 kodeksu karnego<sup>26</sup>, kwalifikujące wystąpienie przeciwko rozporządzeniu jako wykroczenie, za które groziła kara grzywny do 150 marek lub kara pozbawienia wolności od 1 dnia do 6 tygodni<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> F. Weyreuther, *Eigentum, öffentliche Ordnung und Baupolizei*, Köln-Hamburg 1972, s. 3-4.

<sup>23</sup> Tak też H. Schrödter [w:] *Deutsches Verwaltungsblatt* 1975, s. 847-848.

<sup>24</sup> *Gesetzsammlung* 1850, *op. cit.*, s. 265, nr 3256.

<sup>25</sup> *Ibidem*. [Tłumaczenie autora].

<sup>26</sup> *Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich*, *Reichsgesetzblatt* 1876, s. 116, nr 6.

<sup>27</sup> § 367 nr 15 w związku z § 1 w związku z § 18 niemieckiego kodeksu karnego z 1876 r.

W przedmiotowej sprawie Królewskie Prezydium Policji w Berlinie (*Königliches Polizeipräsidium*) odmówiło wydania pozwolenia budowlanego rentierowi M., który chciał wybudować dom na swoim gruncie przy ulicy Lichterfeldstrasse 5. Tutaj należy poczynić uwagę, że wcześniej M. ubiegał się o pozwolenie na zabudowę gruntu przy tej samej ulicy pod numerem 4, a policja odmówiła, powołując się na wydane przez siebie rozporządzenie policyjne. M. odwołał się od decyzji i uzyskał korzystne rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji podtrzymane następnie w wyroku z 10 czerwca 1880 roku Pruskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego (*Preußisches Oberverwaltungsgericht*)<sup>28</sup>. Wyciągając wnioski z pierwszego orzeczenia policja, odmawiając pozwolenia budowlanego oprócz rozporządzenia z 10 marca 1879 r. powołała § 66 i 78 części I tytułu 8 oraz § 10 części II tytułu 17 Landrechtu. § 66 brzmiał następująco: „*Wszelakoż żadna budowla, ani żadna zmiana nie ma być przedsięwzięta, gdy przez nie szkoda lub niebezpieczeństwo dla publiczności [wspólnoty – K.G.] zrzędzone, lub też dla miasta i miejsca publiczne oszpecone być by mogły*”<sup>29</sup>, natomiast § 78: „*Nie wolno ani ścieśniać, ani zapępiać nieczystościami, ani w innym sposób oszpecać ulic i placów publicznych*”<sup>30</sup>. Swoją decyzję policja motywowała tym, że projektowany czteropiętrowy budynek mieszkalny (łącznie z parterem) wpłynąłby ujemnie na widok z podnóża pomnika na miasto oraz na widok samego pomnika, a także oszpeciłby sąsiednie dzielnice<sup>31</sup>.

Odwołanie od decyzji policji do Powiatowego Sądu Administracyjnego w Berlinie (*Bezirksverwaltungsgericht*) wniósł M. żądając uznania, że odmowa wydania pozwolenia była nieusprawiedliwiona i że pozwolenie ma zostać udzielone. W opinii powoda przywołane przepisy Landrechtu zostały zastosowane nieprawidłowo, rozporządzenie policyjne nie miało obowiązującej mocy prawnej, a odmowa wydania pozwolenia była naruszeniem jego praw. Według skarżącego nie zachodziła przesłanka oszpecenia przez projektowany budynek dzielnicy. Pozwany wnosił o oddalenie odwołania, powtarzając argumentację zawartą w decyzji<sup>32</sup>.

Powiatowy Sąd Administracyjny w Berlinie uznał odmowę wydania pozwolenia budowlanego za nieusprawiedliwioną i nakazał udzielić pozwolenia. Od wyroku sądu pierwszej instancji apelację złożyła policja.

---

<sup>28</sup> Deutsches Verwaltungsblatt 1985, s. 216-220. W opublikowanym wyroku został podany tylko inicjał nazwiska powoda.

<sup>29</sup> Powszechnie prawo krajowe..., t. 1, s. 175.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 177.

<sup>31</sup> Deutsches Verwaltungsblatt 1985, s. 220.

<sup>32</sup> Ibidem.

Pruski Najwyższy Sąd Administracyjny utrzymał w mocy orzeczenie sądu pierwszej instancji<sup>33</sup>. Sąd zwrócił uwagę, że w § 2 rozporządzenie wprowadziło ograniczenie na posiadaczy gruntów nie tylko w zakresie wysokości, ale także w zakresie rodzaju zabudowy, pozostawiając te kwestie „absolutnemu, nieograniczonemu uznaniu policji”. W efekcie, aby zachować ziemski krajobraz otoczenia pomnika, posiadacze mogli budować tylko lekkie mieszkania letniskowe. To zaś doprowadziło do obniżenia wartości nieruchomości. Sąd skrytykował stanowisko organu wyrażane w wielu podobnych sprawach, jakoby obywatelowi nie przysługiwało nawet odszkodowanie, ponieważ „dla wspólnego dobra” powinien się podporządkować nawet najbardziej dolegliwym nakazom policji. Zdaniem sądu już na tym etapie badania sprawy pojawiła się wątpliwość, czy istniejący stan prawny można było utrzymać. Kontynuując wywód sąd odwołał się do prawa cywilnego skodyfikowanego w Landrechcie oraz art. 9 konstytucji z 1850 r.<sup>34</sup> Sąd stwierdził, że rozporządzenie godziło w fundamentalną zasadę nienaruszalności własności, zawartą w obu przywołanych aktach prawnych. W sprawie oprócz interesu obywatela występował także interes publiczny, uznany przez policję za donioślejszy oraz zakwestionowany przez M. Zdaniem sądu wprowadzanie ograniczeń budowlanych byłoby uzasadnione i dozwolone w innej sytuacji, gdyby policja chciała zabezpieczyć zdolność obronną twierdzy. Tego rodzaju motywy nie zachodziły jednak w analizowanym przypadku. W warunkach kolizji prawa rzeczowego z interesem publicznym należało dokonać równomiernej rachuby obu dóbr. Sąd stwierdził, że uprawnienie, które nadała sobie policja – do określania własną decyzją rodzaju możliwej zabudowy - mogło oznaczać nieobliczalną ingerencję tego organu. Dlatego obszar możliwych ograniczeń budowlanych powinien zostać określony w ustawie. Obywatel powinien z góry wiedzieć, jaka utrata wartości gruntu z tego powodu jest możliwa. Ponadto właściciel powinien mieć pełne roszczenie o odszkodowanie za ograniczenie jego prawa własności.

Sąd przypominał, że sądy administracyjne były uprawnione do badania legalności rozporządzeń policyjnych. W szczególności sąd mógł kontrolować, czy organ wydający rozporządzenie był do tego uprawniony, a także czy wydał je w obszarze mieszczącym się w jego właściwości. W analizowanym wypadku kontroli sądowej nie stał na przeszkodzie przestarzały § 17 ustawy o zarządzie policji – określający sędziów policyjnych jako właściwych – skoro nowsza ustawa, tj. prawo o ustroju sądów z 1877 r.<sup>35</sup>, inaczej normowała właściwość sądów. Sąd uznał w tym zakresie za chybione powołanie się przez policję na

<sup>33</sup> Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie (Oberverwaltungsgericht) z 14 czerwca 1882 r., opublikowany w Deutsches Verwaltungsblatt 1985, s. 219-226.

<sup>34</sup> Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staaten z 31. stycznia 1850 r., Gesetzsammlung 1850 s. 17, nr 3212.

<sup>35</sup> Gerichtsverfassungsgesetz z 27. stycznia 1877 r. Reichsgesetzblatt 1877, s. 41, nr 1163.

wyrok sądu w sprawie karnej dotyczący innego rozporządzenia policyjnego, w którym w żadnym wypadku nie podważono, że sędzia może kontrolować legalność przepisów policyjnych.

Sąd wreszcie zajął się zagadnieniem fundamentalnym - czy wydane rozporządzenie jest zgodne z obowiązującym stanem prawnym. W ramach obszernej analizy treści rozporządzenia sąd stwierdził, że tylko pozornie wiązało ono niewielki krąg osób. W rzeczywistości rozporządzeniem byli dotknięci także właściciele nieruchomości z innych dzielnic, nawet znajdujących się w dużej odległości od pomnika. Jako stojące na przeszkodzie legalności rozporządzenia sąd określił przyznanie samej sobie przez policję „nieograniczonego uznania”.

Sąd skonstatował, że brak jest szczególnych przepisów wyznaczających policji wskazane w tytule rozporządzenia zadanie („ochrona pomnika”) lub nadających nieograniczone uprawnienie bez uzasadnionego powodu w kwestii rodzaju i wysokości możliwej zabudowy. W żadnym wypadku nie był to § 35 części I tytułu 8 Landrechtu, zawierający zakaz uszkadzania, rozbierania lub zabierania pomników, które zostały wybudowane na publicznych placach. Policja, powołując się na regulację z § 10 części II tytułu 17 Landrechtu, a także kilka starszych aktów prawnych, m.in. rozporządzenie o poprawionej organizacji urzędów prowincjonalnych, urzędów policji i urzędów finansowych z 1808 r.<sup>36</sup> oraz instrukcję rządową z 1817 r.<sup>37</sup> twierdziła, że opieka nad dobrem publicznym, popieranie i zwiększanie dobra wspólnego także należą do jej zadań. Nie był to pogląd odosobniony, podzielany ówczesnie także w nauce. Zdaniem sądu w rozstrzyganej sprawie wystarczyło udzielić odpowiedzi na pytanie, czy urząd policji był uprawniony do ograniczenia przy pomocy takiego zakazu prawa własności właścicieli gruntów i przedsiębiorców budowlanych.

Na to pytanie sąd udzielił negatywnej odpowiedzi. Przemawiało za tym celowe i świadome działanie ustawodawcy, który w § 2 i 3 części II tytułu 13 Landrechtu<sup>38</sup> określił obowiązki głowy państwa obejmujące życie państwowe, a których wykonanie na podstawie § 10 części drugiej tytułu siedemnastego postawił jako zadanie policji dysponującej środkami przymusu. Przypomnijmy, że przepis ten określał policję jako odpowiedzialną wyłącznie za utrzymanie spokojności, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powołane przez stronę

<sup>36</sup> *Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden* z 26 grudnia 1808 r., *Rabe's Sammlung Preußischen Gesetze*, t. IX, s. 467.

<sup>37</sup> *Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen in den Königlichen Preußischen Staaten* z 23 października 1817 r., *Gesetzsammlung 1817*, s. 248, nr 440.

<sup>38</sup> § 2: Najcelniejszą jest powinnością Panującego, zachować spokojność, bezpieczeństwo tak zewnętrzne jako i wewnętrzne i każdego w swej własności zasłonić od gwałtu i przeszkód.  
§ 3: Do Panującego należy urządzić założenia, które podają mieszkańcom sposób i porę ukształcenia swych zdolności i sił i używania onychże w celu polepszenia ich bytu.

pozwana na tę okoliczność rozporządzenie z 26 grudnia 1808 r. co prawda powierzało opiekę nad dobrem wspólnym poddanych urzędom policji krajowej („*Landespolizeibehörden*”), ale nie była to policja w ówczesnym znaczeniu tego słowa. Odmienność pojęciowa wynikała choćby z podziału właściwości w resorcie na 3 działy: urząd władzy nad krajem („*Landeshoheitsbehörde*”), urząd policji krajowej („*Landespolizeibehörde*”) i urząd finansowy („*Finanzbehörde*”). Wyraźną wskazówkę interpretacyjną użytego pojęcia „*Landespolizeibehörden*” zawierał § 3 rozporządzenia z 26 grudnia 1808 r. Przepis ten powierzał tego rodzaju urzędom policji nadzór nad oświatą i sprawami wyznaniowymi. Z tego sąd wywiódł, że rozporządzenie z 1808 r. rozumiało policję inaczej, a z upływem czasu nie do pogodzenia były oświata i sprawy wyznaniowe jako dział policji. Podobnie sąd uznał, że instrukcja rządowa z 1817 r. nie określała kompetencji policji, lecz zadania dla całego rządu, dla całej administracji<sup>39</sup>, której przecież policja była tylko częścią.

Porównując zakres właściwości policji wynikający z Landrechtu oraz ustawy o zarządzie policji sąd doszedł do wniosku, że nie było zamiarem ustawodawcy w 1850 r. rozszerzenie ram zawartych w § 10 części II tytułu 17 Landrechtu, ani tym bardziej włączenie do kompetencji policji nowego obszaru – dbania o dobrobyt. Po pierwsze, przedmioty ochrony wymienione w § 6 ustawy o zarządzie policji mieściły się w ramach kompetencji policji wyznaczonych przez § 10 części II tytułu 17 Landrechtu. Po drugie, w § 6 pod literą i zawarta została szeroka klauzula „wszystko inne, co w szczególnym interesie gmin i ich członków musi zostać policyjnie uporządkowane”. Biorąc pod uwagę zarówno całościowe ujęcie § 6, jak też genezę przepisu § 6 i, sąd stwierdził, że klauzula powinna służyć tylko do wypełnienia ewentualnych luk interpretacyjnych. Po trzecie, sąd wskazał na § 6 h, zgodnie z którym rozporządzenia policyjne mogły być wydane dla ochrony pól, lasów, łąk itd. Przepis ten został jednak skreślony, co w mniemaniu sądu stanowiło zwięzły dowód na to, że zdecydowanie odrzucone zostało rozszerzenie policyjnej ingerencji w celu dbania o dobrobyt<sup>40</sup>.

Sąd wysnuł konkluzję, że urzędy policji przy wydawaniu rozporządzeń policyjnych są związane przytoczonym już § 10 części II tytułu 17 Landrechtu oraz ustawą o zarządzie policji z 1850 r. Kluczowe pojęcie policji było dla sądu trudnym zagadnieniem. Wyrażenia użyte w ustawie o zarządzie policji - „opieka przed szkodliwymi i niebezpiecznymi dla ogółu działaniami, przedsięwzięciami i zdarzeniami” - z powodu swojej nieokreśloności dawały powód do zwątpienia, dlatego ich znaczenie sąd musiał stwierdzić w oparciu o przytaczany już § 10 części II tytułu 17 Landrechtu. Wobec tego, sąd musiał wreszcie udzielić odpowiedzi

<sup>39</sup> Deutsches Verwaltungsblatt 1985, s. 222-223.

<sup>40</sup> Deutsches Verwaltungsblatt 1985, s. 223.



na pytanie, czy i ewentualnie pod które z zadań policji wymienionych w § 10 wydane rozporządzenie podpada. Bezsprzecznie nie wchodziła w rachubę przesłanka odwrócenia „niebezpieczeństwa” zagrażającego pojedynczym osobom lub większej ich liczbie, ani utrzymania publicznego „spokoju” i „bezpieczeństwa”. Natomiast według stanowiska resortu spraw wewnętrznych ostatnie z zadań policji – utrzymanie publicznego „porządku”- mieściło „wszystko, co dotyczy interesów dobra publicznego, dobra ogółu”. Sąd nie mógł się przychylić do tego stanowiska. Stwierdził, że przeciwko takiej interpretacji pojęcia „porządek publiczny” przemawiał zarówno zwykłe użycie języka, jak też język ustawowy. W wielu gałęziach prawa publicznego wyrażenie to było używane jako termin techniczny w o wiele węższym znaczeniu. Dla zilustrowania powyższego sąd przytoczył 6 aktów prawnych, m.in. rozporządzenie o organizacji żandarmerii z 1820 r.<sup>41</sup> oraz kodeks karny z 1851 r.<sup>42</sup>

Na poparcie tezy o braku podstaw w § 10 części II tytułu 17 Landrechtu dla przedmiotowego rozporządzenia policyjnego sąd sięgnął także do pierwotnej wersji tego paragrafu. Ostateczny kształt tego przepisu powstał w efekcie skreślenia przesłanki „publicznego dobrobytu”. Takie ujęcie nie dawało policji okazji do niestosownego rozszerzenia swojej jurysdykcji – do czego zawsze dążyła.

Z powyższym wywodem zgadzał się także pozwany organ, skoro sam w postępowaniu przed sądem moc prawną swojego rozporządzenia wywodził nie z § 10 części II tytułu 17, lecz z § 66 i 78 części I tytułu 8 Landrechtu. Organ w tej kwestii nie miał racji – rozporządzenie nie znajdowało oparcia w powołanych przepisach. W uzasadnieniu sąd odwołał się do orzecznictwa Sądu Rzeszy (*Reichsgericht*), w którym stwierdzono, że biorąc pod uwagę treść i cel przepisów nie ulega wątpliwości, że nie zostały one wydane, aby odwrócić od dobra wspólnego szkodę czy niebezpieczeństwo, ani żeby zapobiec oszpeceniu Berlina. Wobec elastycznego sformułowania „szkoda wspólnoty” sąd podzielił pogląd odrzucający tezę, jakoby wyrażeniu temu należało się znaczenie istotnie różniące się od wynikającego z fundamentalnego dla zadań policji § 10 części II tytułu 17 Landrechtu. Gdyby bowiem taka była intencja ustawodawcy, konieczny byłby przynajmniej wybór wyrażeń ograniczających odstępstwa. Porównując treść projektu Landrechtu z jego ostateczną wersją sąd utwierdził swoje przekonanie. W projekcie pod § 63 w części I tytułu 8 znajdował się przepis, który zakazywał takiego przekształcania albo używania gruntu, w efekcie którego

---

<sup>41</sup> Verordnung über die anderweitige Organisation der Gendarmerie z 30 grudnia 1820 r. *Gesetzsammlung* 1821, s. 1, nr 635.

<sup>42</sup> Strafgesetzbuch z 14 kwietnia 1851 r. *Gesetzsammlung* 1851, s. 93, nr 3374. W szczególności sąd podał paragrafy od 97 do 120 rozdziału zatytułowanego jako „Wykroczenia przeciw porządkowi publicznemu” oraz paragrafy od 340 do 342 rozdziału „Naruszenia w stosunku do bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego”.

mógłby powstać uszczerbek lub niebezpieczeństwo dla wspólnego dobra. Jednak ostatecznie Landrecht nie zawierał takiego uregulowania, ani nawet uregulowania podobnego.

Jako że zostało już stwierdzone, iż przedmiotowe rozporządzenie nie zapobiegało szkodzie wspólnoty w rozumieniu § 66, pozostawało rozstrzygnąć, czy można było je utrzymać z punktu widzenia oszpecenia „ulic i placów publicznych” (§ 66, 71, 78 części I tytułu 8 Landrechtu), a nie oszpecenia pomnika, gdyż o tym w ogóle nie mogło być mowy. Sąd stwierdził, że rozporządzenie nie zawierało ani słowa o ochronie przed oszpeceniem – zamiast tego była mowa o utrzymaniu wolnego widoku z pomnika i na pomnik. Sąd wyraził wątpliwość, czy wydając ten akt prawny myślano w ogóle o zapobieżeniu oszpecenia.

Dla spełnienia przesłanki oszpecenia nie wystarczało subiektywne wrażenie, że istniejąca osobliwość została umniejszona. Pomnik mógł zostać obniżony do zwykłego poziomu, nie byłoby to oszpeceniem, ani tym bardziej ciężkim oszpeceniem, o którym mowa w § 71 części I tytułu 8 Landrechtu. Jak stwierdził sąd - w pojęciu tym nie mieściło się każde naruszenie artystycznej harmonii. Nawet mało wrażliwy obserwator mógł się z łatwością przekonać podczas spaceru ulicami Berlina, że dotychczas prezydium policji było dalekie od występowania przeciwko każdemu naruszeniu artystycznej harmonii. Co więcej, sąd wyraził pogląd, że być może harmonia ulicy *Lichterfeldstrasse* byłaby zachowana w wyższym stopniu, gdyby właśnie po stronie przeciwnej do zabudowanej domami czynszowymi wzniesiono budynki o podobnym poziomie<sup>43</sup>.

Porównanie treści rozporządzenia z jego celem, a także ze złożonymi przez policję wyjaśnieniami, m.in., że chciano zapobiec jakimkolwiek umniejszeniu dotychczasowego stanu, w którym „poczucie piękna” było możliwie szerokie i w pełni słuszne, doprowadziło sąd do konkluzji, że policja nie zapoznała się z pojęciem prawnym oszpecenia<sup>44</sup>.

Sąd musiał odmówić mocy prawnej rozporządzeniu policyjnemu z 10 marca 1879 r., ponieważ zawarte w nim przepisy budowlane przekroczyły granice przewidziane przy wykonywaniu policyjnej funkcji prawodawczej. Po drugie, sąd odmówił słuszności twierdzeniu policji, że – abstrahując od rozporządzenia – § 66 i 78 części I tytułu 8 Landrechtu stały bezpośrednio na przeszkodzie projektowi budowy. Po trzecie, sam grunt znajdował się w tak dużej odległości od pomnika, że w żadnym wypadku nie można było przydać zabudowie tego gruntu pojęcia szkodenia wspólnocie ani oszpecenia<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Deutsches Verwaltungsblatt 1985, s. 225.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 225-226.

#### IV. Znaczenie wyroku

Do początku XX wieku próbowano wykorzystywać w Niemczech przepisy prawa policyjnego dla utrzymania pomników, zaliczając do zadań policji ochronę estetycznych i historycznych wartości opinii publicznej. W Prusach ta możliwość została zamknięta właśnie przez wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 1882 r., gdzie bardzo wyraźnie stwierdzono, że nie każdy środek dla realizacji celu dotyczącego „interesów dobra publicznego” może mieć oparcie w prawie policyjnym<sup>46</sup>.

Doniosłe było wykazanie przez sąd, że jeżeli dane zagadnienie nie mieściło się w ramach zadań policji z § 10 części I tytułu 17 Landrechtu, to dla państwowej ingerencji wymagana jest specjalna podstawa. Wymóg ścisłej podstawy prawnej dla działalności państwa – dziś będący fundamentem praworządności – niełatwo wdrażano w praktyce. Do końca XIX wieku urzędy policji próbowały – różnymi sposobami – powracać do ogólnych przepisów policyjnych, aby wywodzić z nich szczególne uprawnienia<sup>47</sup>. Mimo tego, ocena § 10 części I tytułu 17 Landrechtu jako wyczerpująco regulującego uprawnienia policji stała się poglądem dominującym<sup>48</sup>. Nowe zdefiniowanie tego przepisu przez sąd jest w nauce określane jako punkt wyjściowy całego materialnego prawa policyjnego<sup>49</sup>.

Najwyższy Sąd Administracyjny w wyroku stwierdził, że ingerencja państwa w wolność i własność obywateli potrzebuje precyzyjnego zakreszenia w formie zastrzeżenia prawnego. Natomiast w § 10 części I tytułu 17 Landrechtu sąd znalazł pełnomocnictwo tylko dla obrony przed niebezpieczeństwem, a nie opieki nad dobrem publicznym<sup>50</sup>. Zasady „odkryte” przez sąd funkcjonują po dzień dzisiejszy nie tylko w ustawach określających ustrój policji, ale także ustrój administracji i ustrój państwa w ogóle.

Myśl przewodnia wyroku miała nie tylko wpływ na podstawowe dziedziny – urbanistykę i planowanie przestrzenne, ale także na ochronę przyrody, krajobrazu i zabytków<sup>51</sup>. Orzeczenia Najwyższego Sądu Administracyjnego, w tym wyrok z 14 czerwca 1882 r., były fundamentem, na którym oparły swoją pracę komisje kodyfikacyjne, przygotowujące niemiecką ustawę o policji w 1919 r.<sup>52</sup> oraz w 1931 r.

Analizowany wyrok, znany jako Kreuzberg-Urteil, do dziś cieszy się wielką atencją w niemieckiej literaturze. W 1900 r., z okazji 25-lecia funkcjonowania Najwyższego Sądu

<sup>46</sup> F. Hammer, *Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland*, Tübingen 1995, s. 121-122.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 122.

<sup>48</sup> F. Weyreuther, *op. cit.*, 4-5. Jedynie odrębne stanowisko zajął Rosin, *Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Ordnungsrechts in Preußen*, 1895, s. 40 i n.

<sup>49</sup> S. Naas, *Die Entstehung des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931*, Tübingen 2003, s. 118.

<sup>50</sup> S. Naas, *op. cit.*, 119-120.

<sup>51</sup> F. Hammer, *op. cit.*, s. 122.

<sup>52</sup> S. Naas, *op. cit.*, 119.

Administracyjnego, Gerhard Anschütz podsumował dotychczasowe orzecznictwo w zakresie prawa policyjnego następująco: „*Każdy z tych wyroków oznaczał praktycznie triumf idei państwa prawa, a niektóre z nich, zmierzone miarą nauki, bezspornie należą do najwybitniejszych, które kiedykolwiek o pojęciu policji i jego granicach zostały napisane*”<sup>53</sup>.

*English summary:*

Formerly in German society, police institution covered all state apparatus. Its short historic design is the beginning for particular elaboration of Prussian Supreme Administrative Court judgement. This adjudication released in 1882 on an individual case connected with Construction Law, caused limitation of police supremacy only to protection against danger. Administrative court in the given judgment took the side of citizen, who sued negative police ordinance that forbade rising edifice. As future shows - this ordinance was pivotal and has great influence on judiciary and legislature. Verdict was the starting point during works on German act of police. The judge enunciated basic rule, which became a foundation of democratic state of law and stipulates that every activity of public authorities should be based on the law.

---

<sup>53</sup> S. Naas, *op. cit.*, s. 118. [Tłumaczenie autora].